



Lusotopie

Recherches politiques internationales sur les espaces
issus de l'histoire et de la colonisation portugaises

II | 1995

Transitions libérales en Afrique lusophone

Économie et société dans la transition libérale au Mozambique

Jacques Marchand



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/96>

ISSN : 1768-3084

Éditeur :

Association des chercheurs de la revue Lusotopie, Brill, Karthala

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1995

Pagination : 105-136

ISBN : 2-86537-618-4

ISSN : 1257-0273

Référence électronique

Jacques Marchand, « Économie et société dans la transition libérale au Mozambique », *Lusotopie* [En ligne], II | 1995, mis en ligne le 01 décembre 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/96>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Économie et société dans la transition libérale au Mozambique

Jacques Marchand

NOTE DE L'ÉDITEUR

Mai 1995

NOTE DE L'AUTEUR

Les analyses présentées ici reposent sur des matériaux et des observations que nous avons recueillis au cours de nombreux séjours professionnels dans le pays de 1983 à 1994.

- 1 En vingt années à peine, le Mozambique a connu deux grandes mutations rapides et brutales : la transition d'une économie coloniale capitaliste de plantation à une révolution socialiste étatiste, puis un brusque retour au libéralisme économique. Chacun des stades de cette évolution laissa sa marque profonde politique, économique et sociale. Le pays est passé en peu d'années de l'orthodoxie de l'économie planifiée étatisée à l'application d'une autre libérale et capitaliste. Bon élève de chacune des écoles auxquelles elle a été successivement soumise, la nation mozambicaine aura pourtant payé au prix fort son apprentissage démocratique. Du massacre de Mueda en 1960 aux accords de paix de 1992, le pays a vécu de longues phases de tensions et d'affrontements : une guerre de libération nationale contre le colonialisme portugais, des tensions et accrochages violents avec la Rhodésie de Ian Smith, une guerre civile qui opposa le parti-État FRELIMO (Front de libération du Mozambique) à la rébellion armée RENAMO (Résistance nationale mozambicaine), soutenue par l'Afrique du Sud et la Rhodésie. Plus d'un million de morts, d'immenses destructions, tel est le tribut versé. Comme d'autres pays africains, le Mozambique a connu une évolution politique et constitutionnelle vers un système

politique démocratique pluraliste. À la différence d'autres, il a dans le même temps mené une reconversion complète du socialisme vers le libéralisme.

- 2 On peut sommairement présenter les dates charnières de cette transition. De l'indépendance en 1975 jusqu'en 1987, la politique mise en œuvre par le FRELIMO, le parti unique au pouvoir, est l'application d'un orthodoxe programme socialiste très directement inspiré par le modèle des pays communistes. Le Mozambique amorce à partir de 1983, lors d'un Congrès du FRELIMO, un important virage dans sa politique économique. En 1984, la signature des accords de Nkomati ouvre la voie au renforcement d'une coopération économique entre le Mozambique et l'Afrique du Sud, son principal ennemi. "On choisit ses amis, mais pas ses voisins" aurait dit, le président Machel pour justifier ce retour à la *realpolitik*. En 1987, le gouvernement lance le PRE (Programme de réhabilitation économique), plan de mesures d'ajustement structurel et de réformes économiques profondes inspiré par la Banque mondiale et la communauté financière occidentale. En 1990, l'adoption d'une nouvelle Constitution consacre le pluripartisme et le libéralisme économique. Le 4 octobre 1992, la signature des accords de paix FRELIMO-RENAMO met fin à seize années de guerre, lance la démobilisation de l'essentiel des troupes belligérantes, et définit les modalités des futures élections. Les 27-29 octobre 1994, les élections générales présidentielles et parlementaires, réalisées avec succès sous la supervision des Nations-Unies, portent à nouveau au pouvoir le Président sortant, Joaquim Chissano, et donnent une étroite majorité parlementaire au FRELIMO.
- 3 Le tournant démocratique et libéral du pays s'accompagne de fortes transformations sociales. L'évolution des couches sociales détermine de nouvelles alliances autour desquelles se constitue le "bloc au pouvoir". Nous examinerons ici les formes et modalités de cette conversion du socialisme au libéralisme, dans le cadre d'une transition de près de dix années : le programme d'ajustement structurel, ses effets macro-économiques et sociaux sur les différenciations et les recompositions sociales, les conditions de la reconstruction nationale. L'enjeu du processus de paix, l'établissement d'une véritable démocratie dans le pays, n'était-il pas en fait celui de la restauration des conditions politiques favorables au libéralisme économique triomphant dans le reste du monde ?

La situation économique d'avant le Programme de réhabilitation économique

- 4 La rupture avec l'ordre économique et social colonial est consommée dans un climat de vives tensions lors d'un processus révolutionnaire autoritaire, quand l'orthodoxie socialiste se met en place, avec la prédominance du parti sur l'État, la planification centralisée de l'économie, la socialisation de l'habitat (villages communautaires) et de la production : c'est la promotion dans l'agriculture d'un secteur d'État et d'un secteur coopératif qui coexistent avec un secteur privé et un secteur familial marginalisés ; c'est encore l'étatisation de l'ensemble des activités secondaires, et tertiaires (commerce de gros et de détail, transports et communications, banques, assurances). Ainsi tous les rouages économiques du pays se trouvent placés sous le contrôle de l'État et du parti. L'appareil tentaculaire de ce dernier assure également un encadrement politique et social autoritaire de la population sur le lieu de travail et de résidence pour traquer les "éléments antirévolutionnaires" et les "agents de l'ennemi". Ainsi le FRELIMO prétend-il structurer la société du plus haut niveau de l'État jusqu'aux quartiers et villages les plus

reculés. En son sein se recrutent tous les cadres de l'État central, les gouverneurs et cadres des gouvernements provinciaux, les administrateurs des districts, les présidents de conseils exécutifs (municipalités), les dirigeants des "organisations de masse" telles que l'organisation des femmes (OMM), des travailleurs (OTM), des jeunes (OJM), ainsi que les "groupes de dynamisation".

- 5 L'ambition économique du modèle socialiste revient à vouloir instaurer une sorte de "paternalisme d'État" qui assurerait à tous un emploi¹, régulerait et coordonnerait les productions, organiserait les échanges. Les principales activités économiques reposent sur des entreprises étatiques (*empresas estatais*) – constituées à la hâte sur la base d'actifs laissés par les Portugais au moment de l'indépendance. Dans l'agriculture, la pêche, les mines, l'industrie, les entreprises tentent de tenir les objectifs de production définis par le Plan. Entreprises publiques et administrations maintiennent un contrôle sur les fonctionnaires et salariés par la distribution d'aliments essentiels sur les lieux de travail. Un système national de santé est censé garantir l'accès de tous aux services de santé de base, et le FRELIMO compte sur le système national d'éducation – notamment en zones rurales – pour promouvoir et construire une véritable identité nationale qui fait défaut.
- 6 La période socialiste 1975-1983 s'achève par un large constat d'échec qui commence à s'exprimer au plus haut niveau lors du quatrième Congrès du FRELIMO. À l'extérieur, de fortes alliances politiques, économiques et militaires avec le bloc des pays de l'Est (URSS, RDA, Cuba, Bulgarie) contrastent avec l'isolement du pays vis-à-vis du monde occidental largement hostile au régime. En Afrique australe, le Mozambique se trouve en première ligne du conflit Est-Ouest, source de fortes tensions avec l'Afrique du Sud et la Rhodésie (jusqu'à son indépendance en 1980). À l'intérieur, l'application souvent brutale d'une politique socialiste orthodoxe, dont la dureté est légitimée et renforcée par les tensions extérieures et intérieures, frustre citoyens et paysans. Ainsi, l'"opération Production" en 1983 traumatise la société et contribue à aliéner au régime un nombre croissant de personnes².
- 7 Alors que l'agriculture emploie 95 % de la main-d'œuvre, et doit fournir l'essentiel des matières premières de l'industrie nationale et des ressources d'exportation, l'échec des politiques agricoles est patent. L'insuffisante capacité de gestion des grands domaines fonciers nationalisés, la difficulté d'approvisionnement en équipements agricoles importés, en pièces détachées, en carburants, paralysent les grandes entreprises d'État. Dans tous les domaines la production s'effondre : élevage, grandes cultures de rente (coton, coprah, thé, canne à sucre), céréales vivrières (riz, maïs).
- 8 Le paysannat traditionnel, pourvoyeur d'excédents agricoles, est traumatisé par les politiques de l'État et du parti qui visent à regrouper avec coercition la population en "villages communautaires", à marginaliser les élites sociales traditionnelles, à socialiser la production (coopératives de production ; champs collectifs), à étatiser la commercialisation ("magasins du peuple", coopératives de consommation, entreprises publiques provinciales de commerce en gros, entreprises monopolistes publiques de commercialisation de la production). Les zones rurales se replient sur une certaine autarcie justifiée par l'absence, dans les échoppes de villages des biens de consommation les plus recherchés (huile, sucre, savon, pagnes, vêtements), aussi bien que des moyens de production pourtant rudimentaires (houes, machettes, limes). Comme dans toute économie administrée, les marchés parallèles se développent dans les zones frontalières et péri-urbaines. Les produits introuvables dans le circuit officiel d'approvisionnement

apparaissent au marché noir, ou dans les réseaux de distribution privilégiée de la *nomenklatura* du régime.

- 9 L'effondrement des grandes exploitations nationalisées et le repli du secteur familial sur une autarcie relative expliquent la chute des grandes productions et exportations agricoles (cajou, coton, thé, coprah) à partir de 1980, comme l'indique le Tableau n° 1 :

Tableau n° 1 – Évolution des principales productions agricoles commercialisées du Mozambique (tonnes)

	1975	1980	1990	1992
Maïs	95 000	65 000	96 600	75 000
Riz	94 000	43 600	25 500	16 600
Coton	52 000	64 900	29 700	49 800
Noix de cajou	160 000	87 600	22 500	54 200
Coprah	50 400	37 100	31 200	16 900
Thé	59 100	90 200	4 250	1 000
Bois	199 000	138 100	55 600	38 700

Source : COMISSÃO NACIONAL DO PLANO, compilation de divers documents et DIRECÇÃO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Anuário estatístico 1992*, Maputo, 1993, 150 p., p. 33.

- 10 Le même mouvement de repli affecte la production industrielle. La plupart des entreprises connaissent de graves difficultés économiques, privées de leur approvisionnement en matières premières d'origine agricole, ainsi que des devises nécessaires au renouvellement de leur outillage et de leurs machines. L'indice de la production industrielle chute de 50 % entre 1981 et 1985.
- 11 De 1983 à 1987, la propagation de la guerre à l'ensemble du territoire, l'horreur des massacres aveugles de populations civiles en zones rurales, l'ampleur des destructions d'infrastructures productives et de transport précipitent l'essoufflement du modèle de développement socialiste, et accélèrent chez les dirigeants du pays une prise de conscience de l'urgence de réformes économiques. Le Congrès du FRELIMO en mai 1983 avait marqué la prise de conscience officielle de la faillite de la politique économique en direction du paysannat. "*Economia*", insistait le président Machel, invitant le parti à un plus grand réalisme et donnant la parole aux représentants paysans qui laissèrent s'exprimer leur frustration et leur mécontentement. L'affrontement au sein du parti entre les partisans du maintien de la politique socialiste orthodoxe et ceux d'une nette et rapide inflexion de la politique économique et sociale tourne à l'avantage des derniers. Cette réorientation au plus haut niveau ouvre un processus de transition qui durera jusqu'aux élections générales de 1994.
- 12 Alors que par le truchement de la hiérarchie catholique s'amorce dès 1984 un premier dialogue discret entre le pouvoir et la RENAMO, l'accord de Nkomati signé avec l'Afrique du Sud en 1984 matérialise le changement radical en matière de politique étrangère et de

conception économique. L'ouverture d'une représentation commerciale sud-africaine à Maputo marque le rétablissement officiel de la coopération dans les domaines de l'énergie, du commerce, des transports, des communications, et du tourisme.

- 13 Des réformes économiques importantes sont amorcées notamment en direction du milieu rural : mise en place de programmes de réapprovisionnement du paysannat ; autorisation du commerce de détail ; lancement de programmes de formation de vulgarisateurs agricoles pour le secteur familial ; reconnaissance du secteur privé dans l'agriculture, le commerce.
- 14 Le Mozambique rééquilibre au cours de cette période ses relations extérieures par une politique d'ouverture vers l'Occident dans l'espoir d'y trouver de nouvelles alliances politiques et surtout un soutien économique et financier qui lui faisait cruellement défaut. L'aide occidentale finance notamment les importations de biens manufacturés absents dans le pays et destinés à stimuler, motiver producteurs et fonctionnaires. C'est la grande époque des programmes de développement fondés sur l'utilisation de produits de consommation de base comme stimulants matériels (*bens de incentivo*).
- 15 De leur côté, les pays occidentaux, sensibles aux difficultés rencontrées par le Mozambique du fait de la déstabilisation perpétrée par l'Afrique du Sud dans la région, décident de renforcer leur aide économique et humanitaire au pays, tout en conduisant le gouvernement vers de profondes et irréversibles réformes économiques.

La politique de réhabilitation économique

- 16 Le tournant économique libéral au Mozambique est antérieur au programme de réhabilitation économique inspiré par les institutions de Bretton-Woods, et l'a rendu possible. Le constat de faillite d'une politique économique antérieure, la force croissante de la désaffection populaire vis-à-vis du régime en place, les destructions et la violence d'une guerre de seize années avaient contraint les dirigeants du pays à rechercher d'autres voies politiques, économiques et sociales. Le PRE, lancé officiellement en 1987, constitue une véritable révolution libérale, directement inspirée des programmes classiques préconisés par la Banque mondiale.
- 17 Les mesures financières d'ajustement structurel bouleversent le paysage monétaire et financier. La dévaluation et la contraction brutale de la masse monétaire marquent le début du processus. Par de nombreux glissements successifs, le cours de la monnaie nationale accuse un effondrement, de 40 meticaïs (MI) pour un dollar américain en 1984 à 8 848 en mai 1995. La création monétaire est freinée. L'émission, qui constituait un commode système d'autofinancement de la dépense publique, devient très sévèrement encadrée. Les taux d'intérêt du crédit sont relevés ; des plafonds stricts limitent les crédits de développement. L'État lutte contre le marché noir des devises par l'établissement progressif d'un second marché des changes qui, après quelques années, offre des taux de change à peine inférieurs à ceux du marché parallèle pratiqué par les commerçants asiatiques. La libéralisation progressive des changes se traduit par l'autorisation pour les établissements bancaires privés de réaliser des opérations sur les devises. Un relèvement général des prix absorbe rapidement les importantes liquidités détenues par la population et qui ne trouvaient pas à s'employer.
- 18 La rigueur budgétaire organisée sous l'égide du ministère des Finances constitue l'autre grande composante de l'ajustement. Le déficit public est activement combattu. Les

finances de l'État sont à réorganiser, en commençant par la restructuration de la direction du Trésor. L'État est contraint d'obtenir une partie de ses ressources à partir de prélèvements sur les entreprises et les ménages. Les taxes douanières sur les biens manufacturés sont relevées et les exemptions de droits connaissent une réduction drastique. Un nouvel impôt de 30 % frappe les rémunérations en devises. Le budget d'investissement de l'État est strictement contrôlé par le ministère des Finances : les ministères sectoriels n'obtiennent plus que de faibles dotations d'investissement (de l'ordre de 20 % des montants demandés). Le budget de fonctionnement de la fonction publique connaît la même cure d'amaigrissement : aucune création de poste n'est envisagée avant l'horizon 2000.

- 19 Sur crédits internationaux et subventions de l'aide bilatérale, des programmes sectoriels d'importation rétablissent un flux d'importation de biens de consommation et de matières premières pour l'industrie nationale qui compense partiellement les effets brutaux de la dévaluation.
- 20 Les mesures économiques de l'ajustement consacrent la restauration du secteur privé dans l'économie. La réhabilitation discrète de ce secteur et de la concurrence est amorcée en 1985 avec la réintroduction du petit commerce rural privé, amplifiée en 1986 avec le retour des commerçants grossistes (*armazenistas distritais*) dans les chefs-lieux de districts. Le processus est intensifié grâce à des lignes spéciales d'importation de moyens de transport destinés aux commerçants. Parallèlement la position monopoliste des entreprises commerciales publiques spécialisées (Agricom, Imbec, Cogropa, Enacomo etc.) est abandonnée ; elles sont placées en situation de concurrence avec le secteur privé.
- 21 Le désengagement massif de l'État est clairement annoncé dans le secteur de l'agriculture, du commerce, des transports terrestres, des services financiers (banque et assurances), et plus tardivement dans l'industrie ou le transport maritime. Dans l'immobilier, où n'était plus assuré l'entretien de l'imposant parc de logements nationalisés, l'État lance un ambitieux programme de vente aux occupants.
- 22 L'État adopte des mesures d'incitation pour les investissements étrangers sous la forme d'un dispositif législatif les favorisant. Il garantit le rapatriement des bénéfices, accorde de très larges exonérations fiscales pour les projets. Un cabinet de promotion des investissements agro-industriels étrangers est établi auprès du ministère de l'Agriculture.
- 23 Les grandes entreprises publiques recherchent des partenaires privés pour la création de sociétés mixtes dont la gestion est généralement confiée au partenaire privé. Ce dernier s'engage à apporter de l'argent frais pour la rénovation des installations, l'achat de moyens de transport ou la dotation de fonds de roulement. Une loi sur les privatisations, approuvée en mai 1989, définit les modalités de l'aliénation, qui doit concerner plus de 300 entreprises publiques. En cas de rachat par une société anonyme, l'État se réserve 20 % des parts, destinées à être vendues aux employés et travailleurs de l'entreprise. Dans le cas de reprises par d'autres formes de société, la vente est effectuée à 100 %. Le programme de privatisation concerne des secteurs très variés : entreprises de bâtiment et travaux publics, agricoles, industrielles, ou de services. La valeur des actifs de ces entreprises est fortement dépréciée par leur situation précaire : des installations fixes non entretenues, des équipements obsolètes, et une situation financière déplorable marquée par de forts endettements et des trésoreries inexistantes³.
- 24 Les entreprises de taille moyenne sont mises en vente assez rapidement. À la mi-1994, 179 sociétés avaient été vendues, dont 80 % à des repreneurs mozambicains. Plus lentement,

se met en place un programme de désinvestissement de l'État du secteur des transports routiers et maritimes.

- 25 Dans le domaine de l'agriculture, la politique d'ajustement structurel repose sur le dispositif classique : la promotion de l'entreprise privée ; la modification de la législation foncière pour attribuer des titres privés permanents d'usage de la terre de manière à stimuler les investissements, la suppression des prix réglementés, l'ouverture des frontières à une libre circulation des produits et intrants, le rétablissement des commerçants ruraux privés, la suppression de monopoles commerciaux étatiques.

Principaux effets économiques et sociaux de la guerre civile

- 26 Pendant trente ans, le pays n'aura pas connu de paix civile sur l'ensemble de son territoire. De 1964 à 1994 s'installe un état de guerre chronique qui réduit l'activité économique des zones rurales pourvoyeuses de matières premières aux industries de la filière agro-alimentaire, la principale activité économique du pays. L'insécurité contraint également l'État à détourner une part croissante de la richesse nationale vers des activités militaires (environ 40 % du budget).
- 27 La guerre provoque l'isolement régional du Mozambique, la réduction des relations avec l'arrière-pays industrialisé du sous-continent (Rhodésie et Afrique du Sud) ; elle prive le pays de ressources considérables autrefois générées par les *royalties* du secteur des transports et communications (ports et chemins de fers).
- 28 À l'intérieur, la déstabilisation et les destructions de la RENAMO, armée par l'Afrique du Sud et la Rhodésie, prennent chaque année des proportions croissantes. Progressivement l'ensemble des provinces et la quasi-totalité des districts ruraux sont gangrenés par une inexorable progression géographique des "zones d'insécurité".
- 29 Le bilan humain de la guerre est très lourd. On déplore près de 1 200 000 morts ; des centaines de milliers de handicapés, d'orphelins, des milliers d'enfants enrôlés dans la guerre difficiles à réintégrer dans la société. Ce coup d'arrêt brutal dans l'accroissement démographique constitue un manque à gagner pour la mise en exploitation des zones rurales qui requièrent une main-d'œuvre abondante, étant donné les techniques de production rudimentaires. Plus d'une personne sur quatre quitte son territoire rural, dont un tiers se réfugie dans les pays voisins.
- 30 L'insécurité des zones rurales provoque un afflux massif vers les villes, dont la population connaît un taux d'accroissement moyen de 9,5 % par an entre 1960 et 1990. La population de Maputo double en une décennie. La population urbaine, qui ne représentait que 8,6 % de la population totale en 1960, atteint 27 % en 1990⁴.
- 31 Au moment du cessez-le feu en octobre 1992, la population déplacée à l'intérieur du pays ou réfugiée à l'extérieur est estimée par l'UNOHAC à 3 728 000 personnes se répartissant comme suit :

Tableau n° 2 – Les déplacés de l'intérieur (1992)

Niassa	226 500	Tete	415 000
--------	---------	------	---------

Cabo Delgado	13 500	Manica	253 000
Nampula	338 000	Sofala	393 000
Zambezia	526 000	Inhambane	534 000
Maputo province	201 000	Gaza	698 000
Maputo ville	130 000		

Source : UNOHAC, *Mozambique Report*, Maputo, avril 1994, p. 5.

- 32 Le nombre de réfugiés hors du Mozambique est estimé à 1,5 million au cours des dix années de guerre :

Tableau n° 3 – Les réfugiés (1992)

Zambie	25 000
Tanzanie	20 000
Zimbabwe	150 000
Swaziland	24 000
Afrique du Sud	250 000
Malawi	1 100 000

Source : UNOHAC, Consolidated Humanitarian Assistance Program for 1993-1994, mai 1993, p. 7.

- 33 Les attaques, pillages et sabotages de la RENAMO ont provoqué des destructions considérables dans les infrastructures vitales : lignes électriques, ponts, hôpitaux, dispensaires, écoles, bâtiments administratifs. Il ne subsistait en 1994 que 5 % du réseau scolaire de la province de Tete, 20 % de celui de Zambézia, et 45 % de celui de Sofala⁵. L'appareil de production agro-industrielle est également gravement touché (usines de traitement de coton, de coprah, de thé, de boissons). On estime que plusieurs décennies seront nécessaires pour reconstituer le capital productif et les infrastructures.

Effets économiques et sociaux du PRE

- 34 L'application systématique des mesures d'ajustement structurel a fait du Mozambique un "bon élève" dont les performances sont remarquées dans les réunions internationales des bailleurs de fonds tels que le Club de Paris. Néanmoins le bilan socio-économique offre des aspects très contrastés.
- 35 La situation macro-économique désastreuse du pays n'est que peu transformée par les mesures prises. Selon les classifications établies par le PNUD, le Mozambique reste en 1990 dans une position très défavorisée au 157^e rang (sur 173) de l'Indice de développement humain⁶. Son PNB par habitant, à 80 dollars américains, nettement

dépassé par celui de la Somalie ou de l'Éthiopie (120 US\$), décroît au rythme de 4,1 % par an entre 1980 et 1990. L'aide publique au développement avec 1,022 milliard de dollars représente 85,2 % du PNB en 1991. Le PIB réel par habitant atteint 1 072 US\$ (US\$ ajusté) en 1990, contre 1 368 en 1960, et se distribue en 1991 entre l'agriculture pour 64 %, l'industrie pour 15 % et le secteur tertiaire pour 21 %.

- 36 La répartition de la main-d'œuvre entre les différents secteurs reste stable : l'agriculture en absorbe 85 % en 1989-1991 (contre 87 % en 1965) ; l'industrie 7 % (6 %) et le secteur tertiaire 8 % (7 %). La balance des paiements reste très déficitaire. En 1990, la dette totale atteint 3,85 fois le PNB. Grâce aux rééchelonnements, le service de la dette n'absorbe que 14,4 % des exportations de biens et services. Le solde des transactions courantes accuse un déficit de 784 millions de dollars en 1990.

L'affaiblissement global du rôle de l'État

- 37 Si les politiques d'ajustement structurel visent généralement à réduire le poids de l'État dans l'économie, dans les pays ex-socialistes les mesures du FMI visent la destruction méthodique d'un système global, d'un tissu de règles, d'institutions, d'unités productives, fondés sur le rôle d'administrateur, régulateur, et répartiteur de l'État. Jusqu'en 1990, sous la houlette du parti, l'État agissait comme entrepreneur, éducateur, infirmier. Il avait l'ambition d'assurer le plein emploi, de contrôler l'organisation de la société, sa moralité, d'assurer sa reproduction, notamment par l'éducation et la santé. L'ajustement structurel impose une définition nouvelle du rôle de l'État. Le marché dicte sa loi, l'État n'intervient plus dans l'activité économique proprement dite. La puissante Commission nationale du plan n'est plus ni la Loi ni les Prophètes. À terme le marché seul décidera des investissements à réaliser, et des infrastructures d'accompagnement nécessaires.
- 38 La crise économique avait depuis longtemps réduit les ressources financières de l'État – les recettes internes, notamment fiscales, n'assurent guère plus de 44 % du budget de l'État –, et rendu ce dernier très largement dépendant des crédits et dons extérieurs. La paupérisation des fonctionnaires de l'administration et des employés des services publics contribue à dégrader leur motivation. Cette situation accentue l'affaiblissement politique de l'État. L'évasion fiscale est estimée en 1994 à 180 milliards de meticaïs (soit près de 30 millions de dollars)⁷.
- 39 La désaffection de ses cadres dirigeants est un autre facteur d'affaiblissement de l'État. Hauts fonctionnaires et dirigeants politiques déçus par l'évolution du régime, cadres attirés par les meilleures situations proposées par le secteur privé, chefs de services d'origine métisse, indienne ou européenne marginalisés suite aux pressions exercées par le courant nationaliste noir-africain, qui souhaite africaniser à 100 % la direction de l'État mozambicain : telles sont les causes du départ de nombreux hauts fonctionnaires reconvertis dans le privé. Faute d'une relève suffisamment formée, la haute administration éprouve de grandes difficultés à maintenir un rôle actif de l'État dans le nouveau contexte libéral. De 1990 à 1994, quatre années de grande incertitude politique ont réduit la capacité de décision et d'initiative du gouvernement. Nombre de dossiers n'ont pu être traités, faute de décisions. Enfin, la perte de contrôle du FRELIMO sur l'appareil d'État, en application de la dépolitisation de l'administration exigée par la nouvelle Constitution, a contribué à l'affaiblissement de l'État.

Une relance économique fragile

- 40 La dévaluation et la hausse des prix permettent rapidement d'absorber les importantes liquidités qui ne trouvaient pas à s'employer dans les entreprises et les ménages.
- 41 À partir de 1987 la croissance reprend, dopée par une indéniable reprise économique, avant de retomber.

Tableau n° 4 – Le taux de croissance de 1985 à 1992 (%)

PIB/habitant	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Taux nominal	32,2	10,9	147,1	51,3	43,2	35,1	38,5	30,6
Taux réel	-11,2	-1,7	1,9	2,8	2,7	-1,3	0,0	-5,0

Source: COMISSÃO NACIONAL DO PLANO, Anuário estatístico 1992, op. cit., p. 27.

- 42 L'investissement intérieur brut atteint 37 % du PIB en 1990, 42 % en 1991, 47 % en 1992, l'un des plus élevés parmi les pays en voie de développement. La part de l'État y reste écrasante, mais décroît légèrement (63,3 % de l'investissement total en moyenne de 1985 à 1987 contre 60,9 % de 1988 à 1992).
- 43 Quasiment paralysée avant le PRE, l'industrie nationale connaît une modeste embellie. Les lignes de crédit consenties à l'État par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), par les coopérations bilatérales, restaurent partiellement la capacité à se procurer les intrants importés, à remettre en fonctionnement les machines, à renouveler une partie du parc d'équipements industriels. En 1991 et 1992, hormis quelques productions en croissance (huile de coprah, amandes de cajou, fibres de coton et cotonnades, ciment), la globalité du secteur industriel connaît cependant une régression du volume de production (-15 %). Le retard dans le processus de privatisation, la décision de l'État de ne plus investir de fonds publics dans l'industrie de transformation, la poursuite de la guerre et la concurrence des produits importés expliquent ce recul de la production industrielle.
- 44 L'apparition massive de sociétés de commerce privé et l'implantation de compagnies étrangères marquent un changement radical du paysage économique. Autrefois limitée à quelques entreprises publiques spécialisées, l'importation est devenue accessible à quiconque s'acquitte de sa licence pour la catégorie de produits concernée. Ce système accorde le statut très recherché d'importateur à des centaines de sociétés privées, tout en réduisant le nombre d'intermédiaires, et contribue à réorienter l'activité spéculative des commerçants asiatiques : au lieu d'exporter systématiquement des devises acquises par le biais du change clandestin, la libéralisation leur a donné la possibilité d'accroître leur activité commerciale. Un grand nombre de sociétés mozambicaines constituées par d'anciens fonctionnaires ont tenté, avec des succès divers, de prendre pied dans ce créneau de l'import-export.
- 45 Un nombre significatif de grandes entreprises occidentales ouvrent des représentations commerciales. Dans tous les secteurs d'activité fleurissent également des *joint-ventures* entre sociétés étrangères et sociétés locales, ou des investissements directs étrangers. Les

grandes fermes d'État sont transformées en sociétés mixtes en association avec des multinationales agro-alimentaires. La constitution de la Lomaco, une société mixte fondée par la Lonrho et l'État mozambicain, amorce le processus (horticulture, coton).

- 46 Dès 1989, la cellule de coordination des projets d'investissements agricoles du ministère de l'Agriculture est amenée à traiter un grand nombre de dossiers. Les entreprises sud-africaines prospectent activement jusqu'en 1993 les potentialités du pays dans tous les secteurs : agriculture, élevage, tourisme, commerce, distribution. Cependant, l'incertitude qui règne tant en Afrique du Sud qu'au Mozambique jusqu'aux élections générales de 1994 empêche la plupart des projets d'investissement productif de se concrétiser.
- 47 Les investissements étrangers privés concernent également le secteur financier, avec le développement ou le lancement de plusieurs nouveaux établissements où prennent position des intérêts portugais et sud-africains : Banque Standard Totta, Banque du commerce extérieur, et plus récemment, la BIM (Banque internationale du Mozambique)⁸.
- 48 Dans le domaine de l'agriculture, l'indéniable reprise du secteur familial traditionnel est l'effet le plus spectaculaire de la nouvelle politique économique. La conjonction de trois facteurs provoque une très bonne reprise : le réapprovisionnement des marchés ruraux en biens de consommation et d'outillage agricole de base ; la réhabilitation du réseau commercial privé ; la réévaluation des prix d'achat au producteur. Dès 1987, le gouvernement réoriente vers les zones rurales l'essentiel des nouvelles importations financées sur les lignes de crédits fraîchement consenties de la Banque mondiale et d'autres institutions multilatérales ou bilatérales. Les prix des produits agricoles fixés administrativement par la Commission nationale des salaires et des prix connaissent une hausse sensible. Pendant les premières années du Programme de réhabilitation économique, la revalorisation du prix au producteur dépasse le niveau de l'inflation et apporte une indéniable amélioration dans quelques domaines sensibles du mode de vie des producteurs familiaux qui, de ce fait, augmentent les superficies ensemencées. Il fallait en moyenne vendre 35 kg de maïs pour se procurer un pagne à Mueda entre 1983 et 1985, et 19 kg entre 1991 et 1993⁹.
- 49 Ainsi la quantité de surplus agricoles céréaliers commercialisés grimpe d'environ 40 000 tonnes/an en 1984/86 à environ 150 000 tonnes/an en 1989-1992. Les productions de rente (cajou, et coton dans une moindre mesure) augmentent également. La production de cajou est multipliée par 8 en cinq ans, mais reste très éloignée des niveaux atteints au moment de l'indépendance. Les statistiques de la province de Cabo Delgado, l'une des moins touchées par la guerre, reflètent bien le phénomène.

Tableau n° 5 – Évolution de la commercialisation agricole (province de Cabo Delgado, en tonnes)

Céréales commercialisées	1987	1988	1989	1990	1991
Maïs seulement	7 680	8 633	18 363	17 000	19 336
Total céréales	11 404	15 304	28 133	23 104	26 179

Source : CRIAA, Comercialização agrícola em Cabo Delgado, Paris, multigr., 1993, p. 7.

Des villes en proie à une nouvelle fièvre immobilière

- 50 L'immobilier amorce une reprise dans le cadre d'un processus qui transfère les appartements des centres-villes (les anciennes résidences des colons portugais) à des catégories aisées (hauts fonctionnaires, cadres du privé, assistants techniques et fonctionnaires internationaux expatriés, etc.). L'immense parc immobilier public connaît plusieurs transformations. L'État établit un système de location en devises pour les étrangers. Un marché parallèle de locations s'instaure par le système de cession de clés par lequel le locataire en titre accepte de laisser son appartement à loyer modeste contre une forte somme d'argent. À partir de 1993, l'APIE (Administration du parc immobilier de l'État) amorce le processus de vente des appartements à leurs occupants en titre. Par ces mesures, l'État remet à des couches plus aisées l'usage et l'entretien d'un parc immobilier que ni l'APIE ni les locataires aux revenus modestes n'étaient en mesure d'assurer. Limitée au départ aux logements résidentiels privés, la rénovation du parc est devenue plus globale et en sensible progrès après la signature des accords de paix, stimulée par la manne déversée par les fonctionnaires de l'ONUMOS (Opération des Nations-Unies au Mozambique).
- 51 Dans les quartiers périphériques, avec les catégories modestes s'entassent des centaines de milliers de réfugiés. D'innombrables constructions nouvelles fleurissent (notamment dans les quartiers de bidonvilles et de paillotes). Les logements en végétaux sont remplacés par des constructions en dur dès que leurs occupants réussissent à se procurer les matériaux (tôles, ciment et fer à béton). La surpopulation et le manque d'infrastructures de base, de points d'eau, d'écoles ont créé dans la périphérie des situations sociales et sanitaires difficiles. Une spéculation foncière apparaît également pour le contrôle des terrains bien situés aux périphéries des villes, ou en bord de mer, empiétant parfois sur des terrains agricoles dont les occupants sont chassés.

Un bilan social très lourd

- 52 La baisse de qualité du service public est une conséquence immédiate de l'austérité. Les secteurs sociaux (santé, éducation) ne sont plus en mesure d'assurer leurs services pour tous.
- 53 Le système national de santé, qui faisait autrefois la fierté du régime, est en pleine crise. L'État, n'ayant plus les moyens d'assurer la gratuité, a introduit le paiement à l'acte, dans des proportions modestes, qui pénalisent néanmoins les personnes en grande détresse financière. Par ailleurs, à tous les niveaux, le personnel médical est entré, des années avant l'autorisation de pratiquer la médecine en libéral¹⁰, dans une pratique lucrative de la médecine publique. Alors que la médecine était encore officiellement gratuite, il fallait payer l'infirmier pour franchir les premières consultations de tri et avoir accès à la consultation médicale, payer les médicaments, payer l'hospitalisation. L'ouverture de cliniques privées, l'autorisation partielle de la médecine libérale renforcent par la suite l'inégalité d'accès aux services de santé.
- 54 Le système national d'éducation est lui aussi en pleine crise. Des centaines de milliers d'enfants ne sont plus scolarisés en zones rurales. Aux destructions d'écoles par la guerre ¹¹ s'ajoute le manque de ressources publiques pour réévaluer les salaires des instituteurs, entretenir les bâtiments. L'accroissement de la population urbaine concomitant de la

réduction des ressources de l'État affectées à l'éducation provoque la vénalité : les établissements secondaires exigent l'acquittement de sommes parfois exorbitantes au moment de l'inscription. Des fraudes massives aux examens et aux diplômes se développent sous l'impulsion d'enseignants corrompus.

- 55 Le PRE provoque une forte inflation, qui se développe dès 1987, très rapide au début du Programme, plus ralentie autour de la seconde partie de la période (1990-1994). Les banques l'estiment officieusement à environ 65 % pour la période 1991-1993. Le gouvernement l'estime généralement très inférieure à son niveau réel, ce qui lui permet de justifier la modicité de la réévaluation du salaire minimum, comme le met en valeur le tableau ci-dessous. Pour 1995, le gouvernement prévoyait un taux – sans doute trop optimiste – de 24 %.

Tableau n° 6 – Évolution du salaire moyen (1987-1991)

	1987	1988	1989	1990	1991
Dépréciation en % MT/US\$	615,9	82,6	40,9	24,7	54,4
Salaire moyen en meticaïs	9 497	20 176	30 209	38 095	49 260
Taux de croissance du salaire moyen %	—	112,4 %	49,7 %	26,1 %	29,3 %
Pouvoir d'achat du salaire moyen en US\$	32,8	38,17	40,55	41,00	34,34

Source: DIRECÇÃO NACIONAL DO PLANO, *Anuário Estatístico* 1992, op. cit., p. 27.

- 56 L'érosion constante, ample, et rapide du pouvoir d'achat asphyxie les familles aux revenus modestes, détériore profondément le niveau de vie des citadins et dans une moindre mesure celui des ruraux.
- 57 L'appauvrissement est très sensible, notamment en milieu urbain. La force des phénomènes d'ajustement structurel provoque une rapide paupérisation de larges secteurs de la société. Parmi les plus touchés figurent les ouvriers de l'industrie, du bâtiment, les employés de maison, du commerce, les employés de l'administration, les personnels médicaux. Ils sont globalement et très durement affectés par le phénomène. De leur côté, les cadres de l'administration ne sont pas indemnes. Leurs salaires rognés par l'inflation ne leur permettent plus d'assurer à leur famille la vie décente et le *standing* que leur offrait l'appareil d'État par le biais des avantages en nature. Dans les villes, pour des centaines de milliers de personnes, se procurer la nourriture du jour est devenu la préoccupation essentielle. Maints indices attestent la recherche désespérée du minimum pour vivre. Les réfugiés récemment arrivés en ville ne sont qu'une partie du peuple qui cherche dans la rue quelques ressources financières pour le repas du soir.
- 58 Le développement du petit commerce informel apparaît en effet comme une réponse massive des urbains à leur situation précaire : pour les uns il s'agit de compenser par des revenus additionnels l'érosion du pouvoir d'achat de leur salaire ; pour d'autres cela constitue l'unique source de revenus. Ainsi se multiplient étals sauvages (quelques fruits, quelques cigarettes, quelques bonbons, posés sur l'étal de fortune d'un carton retourné

sur le sol), vendeurs ambulants, colporteurs, vendeurs de boissons fraîches au coin des rues. Une forme plus élaborée de commerce informel apparaît avec l'ouverture d'innombrables "*barracas*", petits stands couverts et fermés, installés sur les trottoirs ou regroupés sur des terrains inutilisés du tissu urbain.

- 59 Autrefois quasi absente, la corruption se développe à tous les niveaux de l'appareil d'État. Pour les catégories les plus modestes, elle est le moyen de subsister lorsque l'inflation amoindrit le pouvoir d'achat réel du salaire : d'une manière croissante, l'accès aux plus modestes services de l'administration devient vénal. La grande corruption de la "*nomenklatura*" offre un exemple désastreux à l'ensemble du pays ; vénalité de l'attribution des marchés publics ; détournements massifs d'aide alimentaire, confiscation de moyens de production publics, spéculation foncière au profit de dirigeants, ainsi varient les formes d'un phénomène qui a gangrené la moralité publique en quelques années.
- 60 La montée de la criminalité apparaît dans le cortège des maux des sociétés urbaines fortement déstructurées. Tout résident au Mozambique a fait l'expérience de vols par effraction. Les agressions à main armée se sont multipliées en zones urbaines au début des années 1990, alors que le pays avait été largement épargné par le fléau auparavant. La trop grande quantité d'armements disséminés dans les populations à cause de la guerre, l'influence de bandes et de gangs provenant des vastes zones industrialisées d'Afrique du Sud, sans doute ces facteurs ont-ils leur part, mais l'essentiel vient de la déstructuration de la société, du taux élevé de chômage urbain, de la société à plusieurs vitesses qui s'est installée, où l'ostentation de quelques privilégiés apparaît comme une provocation. L'affaiblissement de l'État, de la moralité de ses dirigeants, la faible efficacité de sa police – elle-même traversée par la corruption –, font le reste.
- 61 Le programme d'ajustement structurel n'a pas permis de renverser le processus de dégradation sociale qui fait du Mozambique l'un des pays les plus pauvres de la planète. Quelques chiffres en donnent une idée. L'espérance de vie à la naissance, de 47,5 ans¹², se classe parmi les plus basses du monde. Les jeunes Mozambicains n'ont que peu de chance de recevoir une éducation. En 1990, le taux d'alphabétisation des adultes n'atteint que 32,9 % (contre 22 % en 1970). La scolarité moyenne n'atteint que 1,6 année (2,1 pour les hommes et 1,2 pour les femmes) ; l'indice d'alphabétisation est très bas (0,18) et l'indice de scolarité encore plus faible (0,13). Le taux consolidé de scolarisation primaire et secondaire n'atteint que 32 % pour la période 1987-1990 contre 28 % en 1970. Le nombre d'enfants non scolarisés en primaire ou secondaire en 1991, chiffre impressionnant et dramatique, de 3,3 millions.
- 62 Les efforts considérables de l'État pour offrir des soins de santé primaire à tous ont été quasiment anéantis par la guerre. Entre 1980 et 1993, les deux tiers du réseau sanitaire rural ont été détruits ou abandonnés¹³. Par la suite la logique mercantile du PRE a contribué à détériorer la situation. Pour la période 1987-1990, 30 % seulement de la population a pu avoir accès aux services de base de santé. En 1992, il y a 37 035 personnes par médecin et 20 597 par agent de santé materno-infantile. Le taux de mortalité maternelle pour 100 000 naissances vivantes atteint 800 en 1988. Le nombre de décès d'enfants de moins de 5 ans s'élève à 208 pour 1 000. La mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes a néanmoins été réduite : 190 en 1960 et 149 en 1991. Cette faible réduction contraste avec une division par deux de ce taux au cours de la même période pour la moyenne des PVD.

Les contradictions économiques du PRE

- 63 L'efficacité des politiques brutales d'ajustement structurel est suffisamment mise en question par nombre d'institutions pour qu'il soit nécessaire de revenir sur ce débat. Il convient néanmoins de signaler dans le contexte économique du Mozambique quelques contradictions.
- 64 La rigueur budgétaire ne fait-elle pas obstacle à la nécessaire relance de l'investissement public ? La violente réduction du pouvoir d'achat de la monnaie nationale, l'instauration de tarifs douaniers élevés sur les biens et équipements manufacturés, les restrictions budgétaires brutales ont anéanti la capacité de l'État à autofinancer les investissements publics. Non seulement ces derniers sont devenus complètement dépendants des aides financières extérieures, mais encore bien souvent des dispositions fiscales ont-elles empêché ces aides offertes au pays d'être effectivement débloquées. Les accords de coopération bilatérale prévoient généralement une participation de l'État mozambicain pour une part des investissements à réaliser sur fonds externes, sous la forme de salaires locaux et d'exonération de droits de douane. En réalité, les administrations sectorielles compétentes obtiennent rarement du Trésor les financements à hauteur des engagements pris par l'État dans les conventions de financement. Ainsi, tel grand projet de relance de la commercialisation agricole financé par la Communauté européenne dans le Nord-Mozambique ne peut recruter les cadres nationaux nécessaires, faute de financement local pour leurs salaires. Dans tel autre programme, les équipements productifs importés restent de longs mois sous douane faute d'exonération douanière ou d'attribution par l'État des montants nécessaires au dédouanement à l'entreprise publique bénéficiaire. Les programmes de coopération économique se sont avérés de plus en plus difficiles à mettre en œuvre sur la base d'un véritable partenariat État donateur-entreprise publique ou administration publique. La conséquence est le blocage de nombreux programmes de développement et la marginalisation de l'État et de l'administration dans l'accompagnement des programmes de coopération.
- 65 Le développement de l'industrie nationale est rendu impossible par l'ouverture des frontières. Sous le prétexte de stimuler la compétitivité de l'industrie nationale, l'ouverture massive des frontières aux biens manufacturés à l'étranger asphyxie rapidement des unités de production non préparées à affronter la compétition internationale. La libéralisation des changes permet l'importation massive par les commerçants de biens de consommation courante en provenance d'Extrême-Orient (tissus, accessoires ménagers et domestiques de base) ou d'Afrique du Sud (savon, boissons). Ces produits viennent concurrencer de plein fouet le principal créneau de l'industrie nationale que constitue l'industrie de biens de consommation de base. Ainsi les brasseries, les industries d'oléagineux, les industries textiles éprouvent-elles des difficultés à écouler leur production sur le marché intérieur, et ne sont évidemment pas compétitives à l'exportation. Les directeurs d'entreprises industrielles ne cessent de réclamer des mesures de renforcement de la protection douanière rarement accordées. En quelques années, comme en Europe de l'Est, nombre d'industries du Mozambique se sont enfoncées dans une crise profonde.
- 66 L'aide alimentaire massive fait obstacle à la relance de l'agriculture locale. La libéralisation des échanges de produits agricoles est un dogme pour les institutions proches du FMI et de la Banque mondiale. Depuis la mise en œuvre du PRE, une pression

considérable a été exercée sur le gouvernement du Mozambique pour abolir progressivement l'ensemble du système de fixation administrative des prix agricoles. L'exécutif mozambicain a accepté de lever presque tous les prix réglementés mais résista longtemps sur le prix plancher garanti au producteur pour les principales denrées de base¹⁴. Il a par la suite néanmoins fini par accepter de lever cette dernière mesure administrative, tout en continuant à faire publier par la Commission nationale des salaires et des prix des prix de référence au producteur pour une douzaine de productions agricoles de base.

67 Dans le même temps l'aide internationale affluait dans le pays, justifiée par le développement de la guerre qui créait en zone rurale de très importantes poches de populations déplacées ou affectées et qui jetait vers les villes une nombreuse population dénuée de tout. Les aides alimentaires internationales se divisent en deux parties : d'une part, l'aide proprement humanitaire, distribuée gratuitement aux populations absolument nécessiteuses ; d'autre part, l'aide dite "commerciale" cédée à l'État mozambicain pour être revendue à bas prix aux populations urbaines. Évaluée sur la base de son coût international, très sensiblement inférieur à celui de la production locale, cette aide commerciale importée intéresse d'autant plus le gouvernement que le produit de sa vente revient à l'État et apporte en outre d'importantes ressources aux sociétés publiques placées sur le circuit des importations. De surcroît cette aide gérée à la discrétion de l'État a ouvert la possibilité pour les cadres publics d'effectuer des prélèvements administratifs pour les grands corps sociaux (armée, police, administration) ainsi que pour des usages personnels. La circulation dans l'économie de cette aide alimentaire, qui représente 3 à 4 fois le volume commercialisé de la production nationale, pèse sur l'ensemble de la filière dont elle sature les grands marchés urbains. Ces derniers sont approvisionnés soit par des détournements sur l'ensemble de l'aide gratuite réservée aux populations affectées par la guerre et sans aucun pouvoir d'achat (il est estimé qu'environ 10 % du volume de l'aide alimentaire disparaît dès le débarquement dans les ports), soit par la revente légale de l'aide alimentaire commerciale offerte au pays (céréales, oléagineux). Ainsi, on trouve en ville pour un prix très avantageux des céréales qui engorgent les capacités locales de stockage et dont le prix de vente fait loi pour l'ensemble de la filière, y compris pour les céréales de la production nationale. Ces dernières sont pénalisées sur les marchés urbains locaux, car au coût de l'achat au producteur¹⁵ s'ajoutent les frais de stockage, de transport, de crédit de campagne. *In fine* les prix de revient des céréales locales livrées dans les villes sont sensiblement supérieurs à ceux de l'aide internationale. Certaines années, on enregistre un fort taux de mévente des céréales locales.

68 Pour donner quelques exemples de disparités dans la distribution des produits alimentaires, dans la province de Manica, sur la production 1993 estimée à 108 870 tonnes¹⁶, seules 12 300 tonnes ont été vendues selon le directeur provincial du commerce. Ailleurs dans la même province, 13 000 personnes du district de Guro manquaient de nourriture. On rencontre une situation tout aussi dramatique dans les districts de Bonga et Mungaria, alors que du maïs pourrissait à Gondola, Manica et Chimoio. Selon la direction provinciale de l'agriculture, le faible niveau des ventes des surplus de 1993 a découragé les producteurs. Dans la province de Cabo Delgado le plateau de Mueda, traditionnel grenier de la province, handicapé par son éloignement de 350 km de la capitale provinciale, ne réussit plus à écouler ses excédents commercialisables de maïs, estimés entre 6 000 et 12 000 tonnes annuelles. Les commerçants se plaignent de ne plus

trouver à vendre à Pemba un maïs devenu trop cher après son transfert. Des milliers de tonnes de maïs ont ainsi pourri dans les entrepôts en 1993-1994.

- 69 L'impact de l'ajustement structurel combiné à celui de la guerre pourrait être à court terme redoutable pour l'autosuffisance alimentaire d'un pays dont l'agriculture n'est guère compétitive. Ainsi, l'indice de production alimentaire par habitant chute d'un coefficient 100 pour la période 1979-1981 au coefficient 81 en 1988-1990. Le coefficient de dépendance alimentaire¹⁷ atteint 21,9 % en 1988-1990 contre 7,3 % en 1969-1971. Les importations de céréales atteignent 416 000 tonnes en 1990. La valeur de l'aide alimentaire s'élève à 32,6 millions de dollars en 1991. En 1993-1994, le retour des réfugiés augmente les besoins de 343 510 tonnes de céréales, haricots et huile végétale, alors que l'aide commerciale atteint 161 500 tonnes de céréales (maïs, riz et blé)¹⁸.

La recomposition sociale engendrée par la transition libérale

- 70 Le processus de redistribution de la richesse sous l'effet des réformes libérales est relativement rapide et contrasté. On peut classer d'une manière bipolaire les fractures et ruptures infligées au corps social. Comme un jeu à somme nulle, la profonde différenciation sociale fait apparaître deux groupes : les gagnants et les perdants.

Les gagnants de la différenciation sociale

Le rétablissement d'une couche de commerçants indo-pakistanaï

- 71 Longtemps marginalisés par le pouvoir colonial qui laissait les meilleures places aux commerçants portugais, les commerçants asiatiques indo-pakistanaï ont connu une longue période de purgatoire où ils furent montrés du doigt par le pouvoir marxiste-léniniste comme une bourgeoisie de spéculateurs enrichis sur le dos du peuple. Cependant, les commerçants indiens n'ont cessé de jouer un rôle important pour le commerce de détail dans les grandes villes où ils fixent le niveau du taux parallèle de change de la monnaie locale, se constituant des pactoles en monnaies convertibles. À partir de 1985, ils ont été à nouveau autorisés en zone rurale. Leur organisation, leur solidarité, leur expérience séculaire du négoce, leur poids économique et financier dans la gestion des activités commerciales de toute nature en font un groupe puissant et incontournable aujourd'hui. Les fonctionnaires mozambicains les désignent comme des étrangers. Dans certaines provinces, ils ont accumulé des fortunes conséquentes, et corrompent ou manipulent les fonctionnaires locaux. Dans d'autres provinces au contraire, il existe un relatif contrôle de l'administration locale qui oblige le commerçant à se conformer à la réglementation en vigueur (exemple la province de Cabo Delgado où le pouvoir politique de l'administration a toujours su se faire respecter des commerçants indiens).
- 72 Ils ont joué un rôle indéniable dans la relance économique en milieu rural, par leur capacité à tirer le meilleur parti de leurs investissements notamment en moyens de transport. Acteurs clés de la relance de la commercialisation des excédents agricoles, ils ont largement bénéficié de programmes d'importation de moyens de transport¹⁹ (programmes CEE, Banque mondiale, ASDI, etc.).

Une classe politique dirigeante à qui profite le libéralisme

- 73 Les cadres politiques et militaires constituent une couche privilégiée dont l'État et le parti ont su s'attacher la fidélité. Pour assurer la cohésion, mais aussi la probité des hauts fonctionnaires qui cumulent des fonctions politiques et administratives, le pouvoir offre d'importants avantages en nature. Une part des ressources du pays en devises est ainsi consacrée aux cadres nationaux et provinciaux : belles résidences et véhicules de fonction, équipement électroménager de prestige (hi-fi, vidéo), voyages et séjours d'étude. En outre pour leur assurer une base économique de petite production privée, l'État a attribué à ses cadres, largement et généreusement, des terres et moyens de production (plantations, élevages, équipements agricoles lourds), sans considération pour la légitimité de ce genre d'opération. L'enrichissement rapide des hauts fonctionnaires contribue à donner de la vigueur à l'opposition qui y voit le népotisme le plus cynique.
- 74 Le noyau d'une bourgeoisie d'affaires mozambicaine en formation est apparu, produit du renoncement au socialisme et de l'application des mesures libérales du PRE. Son importance numérique est encore si réduite que l'on peut se demander si cette bourgeoisie d'affaires existe vraiment. Très visible dans la capitale du pays où elle aime s'afficher, elle comprend deux composantes, nationaliste et *comprador*, dont la seconde constitue certainement la plus importante numériquement. Du temps de la colonisation le capital commercial *comprador* occupait un rôle secondaire dans le commerce, articulé avec le capital commercial étranger (britannique, sud-africain). Affaibli par la perte d'une partie de ses actifs, longtemps marginalisé pendant la période révolutionnaire du FRELIMO, le capitalisme *comprador* a refait surface en force dans le cadre du programme de réhabilitation économique à partir de 1987. Les sociétés commerciales privées qui avaient "tenu" tout au long de la période socialiste (Entrepосто, João Ferreira Dos Santos, Companhia de Niassa...) retrouvent une vigueur nouvelle en bénéficiant des nouvelles lignes de crédit d'importation de biens d'équipement, de biens de consommation, de moyens de transport, ainsi que de la disparition des monopoles publics de commerce extérieur. La libéralisation des changes, l'octroi de garanties aux investissements étrangers incitent par ailleurs de nombreux groupes étrangers portugais, sud-africains, britanniques à constituer des sociétés en partenariat local, voire des sociétés mixtes. Une nouvelle couche d'hommes d'affaires mozambicains, anciens fonctionnaires, anciens directeurs d'entreprises d'État, anciens responsables politiques, trouve là l'occasion d'une valorisation de leur expérience dans le cadre d'une nouvelle carrière. Attirés par les rémunérations avantageuses, ils n'occupent cependant que des postes secondaires du point de vue de la décision d'investir, mais leurs relations, leur connaissance du tissu économique du Mozambique en font des alliés précieux pour l'implantation des groupes étrangers dans le pays.
- 75 La composante nationaliste de ce noyau de bourgeoisie préfère se lancer dans des projets contrôlés par les Mozambicains (commerce, industrie, agriculture). Constituée d'hommes d'affaires africains, elle compte d'anciens responsables politiques nationaux, d'anciens ministres et hauts fonctionnaires, de hauts dirigeants du parti, des militaires à la retraite, mais également des dirigeants publics en activité qui mènent en parallèle une carrière d'hommes d'affaires. À l'occasion des privatisations d'entreprises publiques, ces hommes d'affaires prennent pied dans les services, le commerce, la distribution, le transport. Les méthodes d'acquisition de leur capital sont variées : fortunes familiales anciennes,

emprunts, attributions “de fait” dans le cadre de partages effectués au plus haut niveau d’actifs industriels fortement dévalués.

- 76 Les directeurs d’entreprises publiques représentent encore un groupe important. Ils occupent une position privilégiée qui leur donne accès à un statut et la jouissance des privilèges afférents (maison, voiture, salaire en devises). Salariés, appelés à cogérer le patrimoine public au sein des nouvelles sociétés mixtes, ils sont souvent maintenus par les nouveaux propriétaires à l’issue des privatisations en raison de leur connaissance technique du milieu industriel. Leur opinion pèse sur le pouvoir politique dans le nouveau contexte libéral. Par le biais du dispositif de rachat de parts du capital social des entreprises privatisées, ils évolueront vers un statut d’entrepreneur privé et rejoindront plus volontiers la composante nationaliste de la petite-bourgeoisie d’affaires.

Les perdants de la différenciation sociale

- 77 Agriculteurs, fonctionnaires, employés, ouvriers, tous paient un prix élevé à la conversion de l’économie au libéralisme. La valeur de la monnaie a été divisée par 150 entre 1987 et 1994. La fixation des salaires et de la plupart des prix des produits de base est libre. La Commission nationale des salaires et des prix se contente de fixer un salaire minimum pour les ouvriers agricoles et pour les ouvriers industriels. Le pourcentage d’augmentation du salaire minimum des entreprises et administrations publiques constitue une référence suivie par nombre d’employeurs pour leur revalorisation annuelle, et ce d’autant plus volontiers qu’elle les avantage. Pour les salariés, ce taux de barrage apparaît comme la revalorisation exigée *a minima*. Ainsi, le taux de revalorisation annuelle des salaires minimum des entreprises publiques se situe entre 20 et 40 % suivant les années, pour un rythme d’inflation réel situé entre 50 et 60 %.

Tableau n° 7 : Évolution du salaire industriel minimum 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
Salaire en meticaïs	58 800	76 600	117 500	158 650

- 78 Exprimées en dollars américains, ces revalorisations permettent tout juste de maintenir une équivalence moyenne à 20 dollars.
- 79 Le petit paysannat, meurtri par la guerre, est malmené par l’ajustement structurel qui s’est traduit dans les campagnes mozambicaines par des processus contradictoires. Le réapprovisionnement des échopes rurales en biens de consommation a épongé en quelques mois les liquidités existantes, accumulées depuis des années par les paysans. Par la suite, l’inflation galopante des prix des biens manufacturés de base (savon, pagnes, petits articles domestiques) est partiellement compensée par un prix au producteur qui a évolué de 13 meticaïs pour un kilo de maïs en 1983 à 275 meticaïs en 1993. Cette revalorisation régulière manifeste l’effort volontariste du gouvernement pour tenter de retrouver la confiance des paysans dont la désaffection massive vis-à-vis du régime a favorisé l’extension de la guerre civile à tout le pays. Cependant, la logique libérale de l’ajustement finit par s’imposer : les conceptions du Fonds monétaire international et les pressions des bailleurs de fonds américains – principaux pourvoyeurs d’aide alimentaire au pays – visent à supprimer tout prix garanti au producteur, à revenir à la simple loi de

l'offre et de la demande en matière de prix agricoles, et à les laisser s'aligner sur les prix internationaux. Ce qui revient à ruiner l'agriculture mozambicaine. Après 1992, la réévaluation des principaux prix agricoles a connu un coup d'arrêt, tandis que se poursuivait la hausse des prix des biens manufacturés. La faible élasticité de la demande rurale motive pour quelque temps encore les producteurs à travailler encore plus pour mettre sur le marché des quantités chaque année plus importantes de céréales afin de satisfaire leurs besoins de consommation de base. À terme, la stagnation prolongée des prix des principales productions vivrières risque de détourner du marché une partie du paysannat. Pour ceux qui sont plus proches des marchés des villes, la forte demande urbaine de certains produits agricoles (arachide, haricots, cajou) les incitera certainement à transposer vers ces produits très recherchés la fonction de génération de surplus monétaires.

- 80 Cependant pour une grande partie du paysannat ruiné par la guerre, les déplacés et réfugiés, la priorité est encore le retour dans leur village, la reprise de l'agriculture familiale, la reconstitution du cheptel perdu et des réserves alimentaires domestiques. Réalisant que les transformations de l'économie étaient défavorables aux producteurs familiaux des zones reculées, de nombreux paysans ont préféré défricher de nouvelles terres le long des grands axes routiers.
- 81 Dans les villes disparaît le système de rationnement qui assurait à chaque famille quelques produits essentiels à des prix modiques. Les fonctionnaires urbains des niveaux intermédiaires et inférieurs voient leur pouvoir d'achat considérablement réduit chaque année. Pour tenter d'atténuer les effets de l'ajustement sur les fonctionnaires, enrayer l'exode massif des cadres et hauts fonctionnaires de l'appareil d'État vers le secteur privé, le gouvernement a obtenu en 1993 de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fond, une enveloppe estimée à 10 millions de dollars pour la revalorisation substantielle des traitements de quelque 3 000 cadres. Cette mesure qui devait permettre la multiplication de leur traitement par 3 à 5 mais n'a fait qu'accroître le mécontentement des fonctionnaires des niveaux inférieurs pour qui rien n'était prévu. Absentéisme, corruption, découragement, perte de motivation se développent chez les fonctionnaires, provoquant une grave détérioration du service public.
- 82 Ouvriers, employés de l'industrie et des ports et chemins de fer prennent également de plein fouet l'ajustement structurel. Dans ces secteurs, la forte dégradation des salaires réels a conduit nombre d'ouvriers à des situations proches de la misère. Trafics, détournement de marchandises, vols et corruption, prostitution, apparaissent comme des réponses à la paupérisation absolue qui caractérise l'évolution récente du niveau de vie de la classe ouvrière mozambicaine.

Des contradictions sociales exacerbées

- 83 Un renouveau des luttes sociales a marqué le changement du système politique du pays après l'adoption de la nouvelle Constitution. Les mécontentements étaient auparavant canalisés et traités par le parti et son appareil coercitif qui interdisait l'exercice de la grève. La garantie du droit de grève par la Constitution de 1990 et par la nouvelle loi (6/91) du 9 janvier 1991 représente un pas considérable par rapport à la situation antérieure. Pour la première fois depuis l'indépendance le pouvoir reconnaît la divergence d'intérêts entre travailleurs et employeurs. À partir de 1990, plusieurs vagues de grèves mettent fin au consensus social et montrent la reprise d'une mobilisation des

ouvriers et employés du secteur public (ports, industries, chemins de fer). Ils exigent de très importantes revalorisations salariales. L'ampleur des mouvements de grèves sauvages déclenchés dans le secteur des ports et chemins de fer, principalement chez les travailleurs les moins qualifiés, révèle à la fois la forte dégradation des salaires réels depuis la mise en application du Programme de réhabilitation économique, un contenu politique dans les revendications présentées et la perte totale de crédibilité des organisations censées représenter la classe ouvrière. L'OTM (Organisation des travailleurs du Mozambique), considérée comme une simple courroie de transmission du pouvoir et du parti FRELIMO, a été simplement absente des grèves du début de la décennie.

- 84 Cependant, si les travailleurs furent prompts à utiliser leur droit de grève tout neuf, ils n'ont pas encore réussi à se doter d'un mouvement syndical indépendant et puissant. On peut y voir plusieurs raisons. Le mouvement avait concerné principalement les non-qualifiés sous-payés, catégorie plus difficile à structurer en un mouvement solide, et qui n'a pas su associer des segments plus qualifiés et intégrés de la classe ouvrière dans un combat commun. L'anéantissement de l'autonomie de la société civile par le quadrillage des organisations de masse liées au pouvoir politique a créé des habitudes de passivité peu propices au syndicalisme organisé. L'existence d'une très nombreuse armée de réserve de chômeurs, rapidement mobilisables, a également contribué à décourager tout mouvement revendicatif d'ampleur. Enfin le mouvement a manqué de relais politiques dans la société civile, susceptibles d'organiser un soutien politique, économique et organisationnel.
- 85 On note à partir de 1993 une attitude nouvelle de l'OTM à l'égard du gouvernement. Rompant avec quinze années d'un syndicalisme d'encadrement des travailleurs pour leur faire accepter la politique du pouvoir, l'organisation a dénoué tous ses liens institutionnels avec le FRELIMO, et assumé une indépendance croissante vis-à-vis du gouvernement dont elle critique la politique.
- 86 Elle dénonce vivement le faible niveau de revalorisation des salaires, et reproche au gouvernement le manque total de concertation. Elle a menacé au printemps 1994 de déclencher une grève générale s'il ne rétablissait pas un contrôle des prix de certains produits de base. Ainsi, dans ce qui apparaît comme le début d'une politique contractuelle à la mozambicaine, un accord a été signé en mai 1994 entre le gouvernement, les syndicats et les organisations patronales. Le gouvernement a renoncé à des taxes sur les biens alimentaires de base importés (taxe sur les ventes, droits de douane), tandis que les commerçants acceptaient de réduire leur marge bénéficiaire. L'accord se limitait au maïs, la farine de maïs, la farine de blé, l'huile, le sucre, alors que les syndicats souhaitaient y inclure d'autres produits de base (haricots, poisson, savon). La disposition prévoyant de revoir tous les trois mois les prix des produits régulés dans le cadre d'un nouvel accord tripartite n'a pas été appliquée.
- 87 L'OTM s'est également mobilisée contre les vagues de licenciements intervenus dans les entreprises récemment privatisées. Enfin, en avril 1995, alors que le salaire industriel minimum venait d'être porté à 158 650 MT (21 dollars), l'OTM appelait à une manifestation nationale de protestation contre cette faible augmentation (35 % contre 75 % demandés), estimée très inférieure à l'augmentation galopante du coût de la vie²⁰. L'organisation considérait que le salaire de subsistance ne devrait pas être inférieur à 500 000 MT (66 dollars)²¹.

- 88 La décennie 1990 voit également la rupture des fonctionnaires avec l'État-employeur. Une grande grève des personnels de santé, une autre des enseignants, ont inauguré cette nouvelle combativité des personnels des services publics. L'hiver 1993 est marqué lui aussi par des grèves. Les postiers²² ne parviennent à négocier qu'une augmentation de 25 %²³. En grève en août 1994, les 600 travailleurs municipaux des parcs et jardins n'obtiennent pas plus que le salaire minimum industriel. La toute nouvelle Organisation nationale des journalistes (ONJ), créée en 1990, dirige la grève des journalistes de radio et télévision en 1994. Pour la première fois un fonds de grève est créé au Mozambique.
- 89 Il s'agit d'une évolution profonde dans les rapports sociaux. Les salariés et employés ont désacralisé l'État-employeur. En outre, la fin du système de parti unique signifie également la disparition d'un mode de régulation spécifique des tensions sociales, d'un système de temporisation qui déterminait au niveau du parti le contenu politique des arbitrages, préparait le corps social à en accepter les effets. L'État, partiellement dépolitisé, ne peut plus être utilisé comme instrument d'application des arbitrages précédemment élaborés au niveau du parti politique entre groupes sociaux aux intérêts divergents.
- 90 Les salariés savent également que les entrepreneurs privés agissent selon la logique capitaliste qui veut que seules subsistent les entreprises compétitives. Dans ce contexte tendu, faute de médiation du parti et de l'État, ouvriers et employés ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour défendre leurs intérêts. Ils réalisent progressivement que les gains d'actions collectives sont en rapport avec la force du mouvement. Dans les emplois faiblement qualifiés, et particulièrement dans les petites entreprises, la menace de l'"armée de réserve" industrielle refroidit les ardeurs revendicatives. La fin des arbitrages rendus par le couple parti unique-État entre les intérêts divergents de groupes sociaux ouvre une ère nouvelle des relations sociales dans l'entreprise au Mozambique.
- 91 La transition libérale risque fort d'exacerber d'autres fractures sociales d'origine économique ; nous présentons les plus significatives.
- 92 Les tensions entre gros commerçants asiatiques et petits commerçants africains sont très visibles en zones rurales. La concurrence entre les premiers, bien établis, qui règnent sur de petits empires commerciaux, et les seconds, nouveaux venus dans le métier, sous-capitalisés, mal équipés, porte sur le commerce rural. Ils rivalisent pour l'accès aux lignes de crédit, aux moyens en capital, aux marchés aussi bien en amont (approvisionnement) qu'en aval (débouchés). Toute initiative en faveur de la petite et moyenne entreprise relance le débat très vif lors du choix des bénéficiaires des programmes. Les premiers se considèrent comme seuls véritables commerçants, éligibles pour les lignes de crédit d'équipement, capables de faire face aux échéances de remboursement, et méprisent les commerçants africains pour leur manque de rigueur et de sérieux dans la gestion. Ces derniers accusent les "étrangers" de monopoliser une trop grande partie de l'aide en faveur de la petite entreprise. Deux associations professionnelles rivaes les représentent au niveau national : l'*Associação Comercial de Moçambique* (ACM) pour les commerçants d'origine asiatique, et l'*Associação dos Empresários Privados* (AEPRIMO) pour les petits entrepreneurs africains. Ces derniers ont tenté de mobiliser l'appareil administratif, par le biais du parti, en faveur de leur cause.
- 93 Des intérêts divergents opposent également bourgeoisie nationale et bourgeoisie *comprador*. Les entreprises qui produisent localement réclament avec insistance des mesures de protection contre les importations venant concurrencer leurs produits. Au

contraire celles dont l'activité repose sur l'importation de biens manufacturés souhaitent l'ouverture plus large des frontières et l'accroissement de la libéralisation des échanges extérieurs.

- 94 Paysans et commerçants tiennent ensemble le secret de l'autosuffisance alimentaire du pays. Mais une fois révolu le temps des prix réglementés qui fixaient les marges de chaque intermédiaire et garantissaient au producteur un prix national, les commerçants essayent de faire peser à la baisse les prix aux producteurs pour dégager des marges plus confortables. Comme ailleurs, les prix sont orientés à la baisse au moment de la récolte pour remonter lors de la soudure. Que peut gagner le paysan à une libéralisation totale de la commercialisation ? L'apparition de commerçants usuriers accordant des crédits de campagne à des taux exorbitants ? La vente de sa force de travail aux grandes sociétés agro-industrielles ? Le libéralisme clarifie la situation : le paysannat comprend que, nu, dans un système qui va le broyer, il ne lui reste d'autre alternative que d'organiser sa profession, élaborer de nouvelles stratégies pour subsister, apprendre à négocier collectivement, à peser sur la fixation des prix, à constituer des groupements de services pour l'agriculture (approvisionnement, stockage, commercialisation de la production).
- 95 Dans les zones rurales, le paysannat mozambicain a exprimé, dans un repli sur le lignage, sa méfiance vis-à-vis de formes socialisées d'organisation qui ne lui ont pas rendu la vie plus facile, ni plus prospère, et a refusé pendant des années toute forme d'action collective en coopérative ou association. Cependant, après cette phase de rejet, sous les effets dévastateurs du libéralisme économique et de l'effacement de l'État, les petits agriculteurs commencent à voir l'utilité du regroupement pour mieux faire entendre leur voix, comme ailleurs en Afrique.
- 96 Le mouvement coopératif agricole lancé par le FRELIMO n'a survécu que dans les périphéries urbaines. L'UGC (*União Geral das Cooperativas*) possède déjà une longue expérience d'organisation des paysans des zones vertes péri-urbaines : services d'approvisionnement, de commercialisation, formation technique, systèmes d'épargne-crédit, toutes les actions visent à renforcer l'organisation professionnelle de producteurs des zones vertes. L'UGC assure une forte représentation de ses membres auprès des pouvoirs publics et s'est illustrée par sa résistance à la confiscation de terres agricoles péri-urbaines par des spéculateurs fonciers. Sous son impulsion, et au terme d'un processus de près six années, est née une organisation syndicale paysanne, l'UNAC (*União Nacional dos Camponeses*)²⁴, qui revendique 32 000 membres, et dont la création se veut explicitement une réponse au PRE et à l'ajustement structurel. Compte tenu des tensions sur les zones foncières péri-urbaines, la nouvelle organisation a fait porter avec virulence ses critiques sur la loi de la Terre, qui, dans une perspective d'établissement d'un cadastre préalable à une privatisation de l'usage du sol, exige de chaque paysan qu'il obtienne et soit en mesure de produire des titres fonciers sous peine de perdre le droit d'exploiter sa terre. Déjà très aiguë dans les zones vertes, la question foncière devient de plus en plus chaude ailleurs, et en particulier sur les terres irrigables, au fur et à mesure que s'installent de grands exploitants privés, mozambicains ou étrangers, sur des champs que l'assolement traditionnel n'exploite que de façon périodique.
- 97 Les contradictions ethniques qui traversent le pays pèsent d'une manière trop complexe sur la vie sociale et politique pour qu'il soit possible de les traiter ici. Il est sans doute encore trop tôt pour faire un bilan de vingt années de domination sans partage d'un parti-État sur la construction de la nation mozambicaine. L'expression des particularismes régionaux et ethniques a été soigneusement prohibée par le FRELIMO, qui

a toujours veillé à structurer les institutions et la législation selon un nationalisme socialiste négateur des questions raciales ou ethniques. Il a cherché par une centralisation extrême du pouvoir à prévenir toute revendication autonomiste régionaliste et ethnique. En réalité, le dirigisme de Maputo a contribué à ce que les questions ethniques constituent des enjeux majeurs compte tenu de la surreprésentation des ethnies du Sud dans l'exécutif, les organes du pouvoir, les directions générales de grandes entreprises publiques. Le Mozambique échappe à une forte bipolarisation ethnique, mais on sait combien les rivalités entre les populations du Sud et du Centre ont pesé dans l'apparition de la RENAMO ; elles ont pris un poids beaucoup plus important encore lors du processus de transition postérieur au 4 octobre 1992 et de la campagne électorale de 1994, bien que la loi sur l'enregistrement des partis politiques exigeât expressément un nombre élevé de signataires dans chacune des dix provinces mozambicaines. Le poids économique des populations non africaines (les Asiatiques et les Européens qualifiés d'étrangers, et les métis) contribue paradoxalement à plus d'unité entre Africains. Le débat parlementaire sur la définition des critères d'attribution de la nationalité mozambicaine a montré en 1991 et 1992 la force du courant nationaliste panafricain.

Conditions de la reconstruction nationale

- 98 L'émergence de nouvelles alliances sociales à partir du processus de recomposition en cours est la condition politique et sociale de la reconstruction. En lieu et place de la société sans classe qu'avait voulu construire le FRELIMO, est apparue une société dominée par une alliance de fait entre techno-bourgeoisie d'État triomphante, et différentes fractions capitalistes quelque peu marginalisées mais bien présentes. L'application intransigeante de l'ajustement structurel favorise une brutale et rapide distribution des cartes en faveur d'une bourgeoisie capitaliste privée dont les différentes composantes devront chercher un compromis. Le scénario le plus probable est celui de la montée en puissance de groupes étrangers qui, par des jeux d'influence et de pression plus ou moins subtils, "tiendraient" l'administration des provinces. Au niveau central, les cadres de l'appareil d'État seront soumis à des pressions plus fortes de la part du capital étranger en faveur de déréglementations susceptibles de faciliter la circulation des biens et des marchandises, l'entrée des produits et équipements dans le pays, la baisse de la pression fiscale sur les entreprises, la libre réexportation des bénéfices.
- 99 Les élections d'octobre 1994 ont montré qu'il n'existe à court terme pas de véritable alternative politique crédible, faute d'une relève en termes de cadres politiques et administratifs capables de conduire les affaires de la nation.
- 100 On a voté pour la paix, la stabilité et la reconstruction, mais la base sociale du nouveau régime apparaît singulièrement étroite. Le FRELIMO post-1994 peut engranger les dividendes de la paix, jouir d'un certain état de grâce, conforté par le maintien de l'aide internationale à un niveau élevé. Mais, au-delà de cette période, la croissance sera-t-elle au rendez-vous, pour que le potentiel agricole du pays se réveille et que le monde rural retrouve vie ? Ce serait la seule manière d'éviter que ne se creuse irrémédiablement le fossé entre gagnants et perdants de l'ajustement structurel et que ne se détériore le fragile soutien du paysannat au pouvoir. La page socialiste qu'a connue le pays semble tournée pour longtemps, il n'est guère envisageable qu'un fort mouvement social voire socialiste puisse à nouveau mobiliser les énergies des ouvriers, employés et paysans sur

un projet de société plus égalitaire. L'éclatement sporadique des conflits est géré au cas par cas par le pouvoir qui traite avec une attention particulière le mécontentement dans les villes, et s'attache à maintenir autant que possible les mécanismes de l'aide alimentaire institutionnelle. Si la récession économique empêche de maintenir un niveau suffisant de distribution de la richesse dans les zones urbaines pour prévenir des explosions, la base sociale fragile du régime pourrait voler en éclat en cas de mouvement revendicatif bien organisé. Le gouvernement mozambicain a montré qu'il savait maintenir une certaine cohésion sociale pour désamorcer des tensions trop vives.

101 La renaissance d'une société civile organisée, et l'aptitude du pouvoir à favoriser le dialogue et à faire émerger les compromis nécessaires, conditionnent le maintien d'une telle cohésion. L'apparition des groupements socio-économiques constitue l'étape nouvelle et essentielle de la recomposition à l'œuvre depuis le début des années 1990. Groupes professionnels, groupes corporatistes, associations, syndicats, organisations non gouvernementales mozambicaines de développement, ont fleuri à travers le pays, surtout dans les villes. Ces associations, fédérations, syndicats, expriment une volonté collective de défendre des intérêts catégoriels, ou fondamentaux, d'aborder de façon organisée les nouvelles étapes de la transformation sociale, comblant le vide laissé par le désengagement de l'État.

102 La réorganisation et la transformation de l'État sont un défi majeur pour le nouveau pouvoir. La route est étroite pour le FRELIMO qui doit s'appuyer sur l'État pour maintenir une cohérence et une unité nationale, assurer une formation de base à une génération traumatisée par la guerre, reconstruire les infrastructures, tout en s'interdisant tout dérapage important en matière de déficit budgétaire. Le nouveau Premier ministre Pascoal Mocumbi soulignait l'ampleur de la tâche, insistant sur la remise en route de l'État :

“ le fonctionnement de la machine administrative elle-même doit recevoir une meilleure attention ; au cours de la mise en œuvre du programme, on a assisté à une baisse, une certaine congélation du fonctionnement des institutions de l'État, qui doivent aujourd'hui être réactivées pour assumer à nouveau leur rôle normal ”²⁵.

103 Lutte contre l'évasion fiscale, austérité, contraction des dépenses publiques, lutte contre la corruption : tels sont les thèmes récurrents du discours du nouveau pouvoir issu des élections de 1994, contraint de donner des gages de bonne volonté aux bailleurs de fonds occidentaux²⁶. Au terme d'un nouvel accord avec le FMI, conclu en février 1995, le Mozambique poursuit ses engagements en matière de politique fiscale rigoureuse et de réduction du déficit budgétaire. Le maintien d'une stricte politique d'ajustement structurel est la contrepartie de la poursuite de l'aide financière internationale au pays, comme le soulignait le nouveau ministre du Plan et des Finances, Tomas Salomão²⁷. Où trouver les ressources ? Malgré le bon résultat d'une croissance du PIB de 5,4 %, le ratio recettes courantes/PIB continue d'évoluer défavorablement (20,5 % en 1993 et 17,6 % en 1994), alors que le taux de couverture des importations par les exportations n'est que de 5 %²⁸. En 1995 les recettes prévisionnelles de l'État s'élevaient à 2,745 milliards de *meticais*, les dépenses courantes à 2,5 milliards de *meticais*, et le déficit global à 2,786 milliards. Le gouvernement espérait contenir l'inflation à 24 %, et le déficit budgétaire avant la prise en compte des dons devrait être contenu à 21,9 % du PIB. Le retour à la paix permet la réduction des dépenses militaires (de 50 % en terme, de masse salariale et de 30 % en matériel). Le gouvernement prévoit un investissement public de 660 milliards de *meticais* (94 millions de dollars). Priorité sera donnée aux secteurs de la santé et de l'éducation²⁹.

- 104 Une importante réforme de décentralisation politique et administrative a été engagée, devant être couronnée par des élections locales prévues en 1996, mais son succès exigera des ressources importantes pour moderniser les moyens de travail et améliorer la qualification gestionnaire de l'administration et des élus provinciaux et locaux.
- 105 Lever l'hypothèque militaire, cette condition politique à court terme de la reconstruction, paraissait un pari hasardeux à quelques mois du scrutin. La réalisation du programme de démobilisation et la tenue des élections générales, prévues dans les accords de paix du 4 octobre 1992, conditionnaient à court terme tout redressement du pays. Il fallait en premier lieu réussir la démobilisation des 70 959 soldats du FRELIMO et des 20 519 de la RENAMO³⁰. Le système d'indemnisation établi (les démobilisés reçoivent six mois de salaires de l'État, plus 18 mois de revenus assurés par la communauté internationale et variables selon leur rang) a souffert de nombreux retards en raison de la lenteur des belligérants à regrouper leurs troupes, et à remettre aux fonctionnaires de l'ONUMOZ les listes des démobilisables. Au total, des mois d'attente interminable, avant de toucher de modestes soldes. La frustration des démobilisés et des militaires sur le point de l'être a provoqué à plusieurs reprises mutineries, protestations spectaculaires (blocage de routes), heureusement vite contenues. Les démobilisés éprouvent les plus grandes difficultés à réintégrer la société civile et à retrouver une emploi après des années sous les drapeaux. Les responsables de l'AMODEG (Association mozambicaine des démobilisés de guerre) tentent de canaliser leurs revendications et de recueillir des offres de coopération pour le lancement d'activités économiques génératrices de revenu. Cependant, l'impact très limité des mesures d'accompagnement³¹ engendre beaucoup d'insatisfaction. Les soldes sont réduites à peau de chagrin par l'inflation, le crédit bancaire à un taux nominal de 43 à 46 % est hors de portée des démobilisés. Ces derniers pourraient constituer une menace pour la paix civile et la sécurité si persistaient leur frustration, leur mécontentement et le sentiment d'être rejetés par la société et abandonnés par l'État (qui a longtemps tardé à régler les retraites dues).
- 106 Réussir en une nouvelle armée l'intégration de troupes qui se sont affrontées n'est pas le moindre des défis pour le pouvoir. Les FADM (Forces armées de défense du Mozambique) devaient compter 30 000 hommes au terme du processus, mais en janvier 1995 seuls 16 000 hommes avaient rejoint cette nouvelle armée. La sécurité intérieure supposait également la mise en œuvre d'opérations de déminage à grande échelle³², un effort volontariste de réduction du nombre d'armes en circulation ou cachées dans le pays, ainsi que le rétablissement d'une véritable police sur l'ensemble du territoire³³.
- 107 Le Mozambique compte encore sur un afflux de "dividendes de la paix" sous la forme d'aides exceptionnelles bi- et multilatérales en faveur de la reconstruction des infrastructures détruites par seize années de guerre. Le nouveau gouvernement a estimé ses besoins à 1,5 milliard de dollars américains pour 1995³⁴. Le succès remporté en mars 1995 auprès du Groupe consultatif de Paris (qui réunissait la Banque mondiale et les principaux donateurs occidentaux)³⁵ témoigne de la satisfaction des Occidentaux pour la réussite du processus de paix sous supervision internationale et de leur confiance dans la politique du pouvoir mozambicain. Ce dernier estime avoir atteint son objectif en recueillant une manne de 1 110 millions de dollars américains (783,5 millions de subventions et prêts dont 55 % pour l'investissement, 29 % pour les importations, 16 % pour l'aide alimentaire, ainsi qu'un rééchelonnement de dette de 326 millions).
- 108 Le redémarrage de l'économie exige un ensemble de facteurs pour remettre en valeur le potentiel agricole du pays : outre des conditions climatiques favorables (le pays connaît

de régulières et sévères sécheresses), l'amélioration de l'ensemble des infrastructures de transport, routières, ferroviaires, des moyens de stockage, l'implantation de services en milieu rural, un effort immense de formation et de qualification, ainsi qu'une politique de crédit plus libérale. Une politique agricole éclairée devrait définir des protections tarifaires sélectives pour valoriser certaines productions essentielles pour l'autosuffisance alimentaire du pays ou des cultures de rente pour lesquelles le Mozambique serait bien placé au niveau international.

- 109 Dans ce contexte s'ouvre un espace économique considérable pour les petites et moyennes entreprises. Nouveau refrain des agences de développement présentes dans le pays, la petite et moyenne entreprise apparaît bien adaptée au contexte de ressources en *management* limitées, à la perspective d'une densification du tissu rural par des petites activités de transformation de produits agricoles (meuneries, charpenteries, huileries, chaussure) et de services (ateliers mécaniques). Néanmoins le coût élevé du crédit, et celui des moyens de production importés, les risques du marché, et l'insuffisante capacité de gestion d'une grande partie des petits entrepreneurs rendent souvent hasardeux le succès de ces petites entreprises sauf dans le cas où elles prennent appui sur une activité commerciale et de service bien établi (transport, commerce de détail et de gros).
- 110 Parmi les conditions du redressement économique, il faut en réalité placer au premier plan la relance de l'économie sud-africaine (elle-même dépendante d'une reprise dans les économies occidentales). Locomotive du développement régional, l'Afrique du Sud peut apporter capitaux, expertise technique, marchés, organisés autour de ses filières d'expertise : production agricole (cajou, coton, thé, agrumes, élevage, exploitation forestière), grandes industries de la filière agro-alimentaire (oléagineux, sucre, textiles, meuneries, boissons), exploitation minière et industrie lourde. Dans le domaine des services, une relance de la croissance régionale justifierait des investissements dans les ports, chemins de fer, cabotage régional, susceptibles de générer des *royalties* importantes. Le tourisme sud-africain de masse sur les plages du Mozambique pourra-t-il comme dans le passé contribuer à redresser la balance des paiements du pays ? L'active prospection systématique des potentialités productives et commerciales par les entreprises sud-africaines permet d'entrevoir un scénario possible : la mise en valeur des ressources minières par des groupes industriels sud-africains (gaz naturel de Pande, houille de Tete) ; la poursuite et intensification de la restauration des infrastructures ferroviaires et portuaires (construction de terminaux minéraliers, pétroliers, à conteneurs ; exploitation des "corridors" Beira-Mutare, Maputo-Limpopo, Maputo-Swaziland et Afrique du Sud, Nacala-Malawi) ; l'implantation d'entreprises agricoles sud-africaines hautement capitalisées ; l'intégration de ce qui peut encore être sauvé du patrimoine industriel mozambicain dans des partenariats avec des groupes industriels sud-africains. L'avènement de Nelson Mandela a donné un remarquable élan politique à la reprise de la coopération sud-africano-mozambicaine. En 1994, les premiers contacts mozambicains avec le gouvernement de Pretoria ont privilégié les urgences bilatérales. Côté sud-africain on a mis en avant le contrôle vétérinaire, la récupération du bétail volé au-delà de la frontière, la plantation d'eucalyptus. Côté mozambicain on souhaitait faire payer aux Sud-Africains le dragage du port de Maputo, le développement des routes et chemins de fer entre les deux pays. Les Sud-Africains espéraient réduire les appétits mozambicains en matière de droits d'utilisation des terminaux portuaires et ferroviaires. Dans le domaine du travail, Maputo voudrait obtenir un salaire minimum obligatoire pour les Mozambicains travaillant dans les fermes sud-africaines. Suite à la visite du

Président Mandela au Mozambique en juillet 1994, les deux pays signent en février 1995 au Cap un accord de coopération en vue de mieux contrôler la frontière et de réprimer les trafics frontaliers d'armes, stupéfiants, et véhicules volés. L'accord traite également du développement des relations touristiques. Terre d'élection pour multinationales agro-industrielles ? Arrière-cour "naturelle" des entreprises sud-africaines ? À bien des égards le destin du Mozambique paraît lié à celui de l'Afrique du Sud. Le rayonnement économique de ce pays dans la région englobe naturellement le Mozambique dans sa sphère d'influence.

- 111 Le poids réel de l'investissement étranger au Mozambique n'est pas connu. Le Portugal pèse lourd. Les milieux d'affaires portugais restent très influents dans la banque, le commerce, soutenus par la communauté portugaise du Mozambique. Les liens historiques entre les pays et la lusophonie assurent un solide partenariat multiforme. D'autres investisseurs privés, italiens, allemands, nordiques, britanniques, japonais, se sont intéressés au pays, principalement comme partenaire commercial et plus rarement comme investisseur dans la pêche, l'agriculture, le tourisme, l'industrie.
- 112 Le libéralisme a triomphé. La transition démocratique et libérale a fait sortir le pays de son isolement politique et de son marasme. La société civile renaît, s'organise. Les forces économiques et politiques se dotent progressivement de cadres institutionnels, lieux et instances de concertation et de régulation. Mais le nouveau régime repose sur une base sociale bien étroite, du fait de la logique de l'ajustement structurel. Sa capacité d'initiative et d'action sur l'économie et sur le social apparaît singulièrement amoindrie car bailleurs de fonds occidentaux d'une part, et entreprises étrangères d'autre part, détiennent en fait les principaux leviers économiques du pays. Une activité économique reprend. Apportera-t-elle le développement ? Ou disloquera-t-elle une nation qui n'aura pas eu le temps d'exister ? Le pays engagera-t-il sa diversification économique, ou s'enfoncera-t-il dans une position de plus en plus marginalisée dans la région, devenant un bantoustan de l'Afrique australe ? Les nouvelles institutions démocratiques dont le pays s'est doté seront-elles en mesure de le protéger de ses démons ? L'avenir le dira.

NOTES

1. L'État est alors l'employeur de la majorité de la main-d'œuvre salariée.
2. Des milliers de citoyens considérés par le régime comme des improductifs parasites, furent déportés sans ménagement vers des zones rurales fort reculées où beaucoup ne réussirent pas à survivre.
3. *Notícias*, Maputo, 21 mars 1994.
4. MIA COUTO, "Uma economia subordinada à natureza", *Economia*, Maputo, n° 4, juillet 1991.
5. *Notícias*, 14 février 1995.
6. PNUD (Programme des Nations-Unies pour le développement), *Rapport mondial sur le développement humain 1993*, Paris, Economica, pp. 160-211.

7. *Notícias*, 14 février 1995, p. 1 et 28 mars 1995, p. 1. Les recettes globales de l'État, prévues pour 1994 à 1 645 milliards de meticaïs (274 millions de dollars), n'ont pu être réunies qu'à 92,8 % du fait de l'évasion fiscale.
8. Présidée par l'ancien Premier ministre Mário Machungo, son capital se répartit entre pour 50 % le *Banco Comercial Português* et pour 50 % des intérêts mozambicains, privés et publics (*Notícias*, 20 avril 1995).
9. CRIAA (Centre de recherche information, action pour le développement en Afrique), *Comercialização agrícola em Cabo Delgado*, Paris, CRIAA, 1993, 45 p., multigr., p. 7.
10. Une autorisation de pratiquer partiellement la médecine libérale est accordée par la loi en 1993.
11. Plus de deux mille (2 229) écoles primaires. RÉPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de Reconstrução Nacional 1994-1996*, 3 vol., Maputo, dec. 1993, vol. I, *Diagnóstico*, p. 18.
12. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1993*, op. cit., pp. 160-211.
13. Il ne restait en 1993 que 943 postes de santé, et 220 centres de santé opérationnels (cf. RÉPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, *Plano de reconstrução nacional 1994-1996*, op. cit., vol. I, p. 46).
14. Maïs, riz, manioc, arachide, cajou, sésame, tournesol, haricot.
15. Il ne s'agit plus d'un prix réglementé, mais il continue d'être utilisé par l'ensemble des acheteurs au secteur familial.
16. 103 914 tonnes de maïs, 4 902 tonnes de sorgho et 64 tonnes de haricots. *Mozambique News Agency*, AIM Reports, Londres, 8 mars 1994.
17. Ratio importation alimentaire/consommation alimentaire.
18. Période : mai 1993 à avril 1994. UNOHAC, *Programa consolidado de assistência humanitária 1992-1994, relatório final*, Maputo, décembre 1994, p. 80.
19. Cela leur était autrefois interdit car les moyens de transport pour la commercialisation agricole étaient réservés aux seules entreprises de camionnage.
20. *Notícias*, 1^{er} avril 1995.
21. Un dollar américain vaut 7 581 MT le 31 mars 1995. Le décret 7/95 du 27 février 1995 modifie la table des salaires en vigueur dans l'appareil d'État (la précédente modification par le décret 15/94 du 9 juin 1994, avait porté à 117 500 MT le salaire industriel minimum).
22. Quatre jours de grève du 29 août au 3 septembre 1993.
23. En 1993, le salaire minimum des *correios* (la poste) atteint 103 000 MT, environ 30 dollars américains.
24. L'UNAC a tenu son congrès constitutif le 25 avril 1993, cf. *Tempo*, Maputo, 2 mai 1993.
25. *Notícias*, 3 février 1995.
26. Impôt sur le revenu et taxes douanières sont les deux principaux domaines de la très grande évasion fiscale. Le gouvernement envisage l'introduction de la TVA qu'il estime plus facile à administrer.
27. *Notícias*, 27 février 1995.
28. En 1994 les exportations n'atteignent que 50 millions de dollars américains et les importations environ 1 000 millions. *Notícias*, 1^{er} avril 1995.
29. *Notíciais*, 3 et 20 février 1995.
30. ONUMOZ/UNOHAC, *Programa consolidado de assistência humanitária 1992-1994, relatório final*, décembre 1994, 90 p., p. 57.
31. Le programme de réintégration des démobilisés comprend diverses mesures (maintien pendant deux ans de la solde militaire, formation professionnelle, lignes de crédit) financées par la communauté internationale et coordonnées par l'ONUMOZ et les agences des Nations-Unies. Dans certaines provinces sont lancés des fonds provinciaux pour participer au financement de petits projets communautaires ou générateurs de ressources.
32. Les mines auraient tué environ 10 000 personnes ; 8 000 autres victimes ont été amputées, pour un nombre de mines estimé en 1994 à 2 000 000 par les organisations humanitaires.

33. Le personnel de l'ONUMOZ (6 200 personnes) devait opérer un retrait complet fin 1994, ne laissant sur place que 1 144 "*police monitors*", surveillants et collaborateurs de la nouvelle force nationale de police ; ils devaient assurer que la police pourrait circuler partout y compris dans les zones Renamo.

34. *Notícias*, 11 février 1995.

35. Dix-neuf pays et douze institutions multilatérales participèrent du 13 au 15 mars 1995 à cette réunion du groupe consultatif, dont le FMI, l'Union européenne, les agences des Nations-Unies.

AUTEUR

JACQUES MARCHAND

Groupement de recherche "Afrique australe" du CNRS (GDR n° 846)